

INFORMACE

Ivan Pavelka

Institucionální zajištění ochrany utajovaných informací v ČR

1. Slovo úvodem

Ještě poměrně dlouho po roce 1989 byla problematika dnes označovaná jako *ochrana utajovaných informací* upravena v zákoně č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství (dále také „zákon o ochraně státního tajemství“), tedy v předpise přijatém za hluboké normalizace téměř dvacet let před sametovou revolucí. Teprve v roce 1998 byl přijat zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů (dále také „zákon o ochraně utajovaných skutečností“), který již přežitý a nevyhovující zákon o ochraně státního tajemství zrušil. Zatímco podle zákona o ochraně státního tajemství byla metodika, dozor a kontrola státního tajemství svěřena *Federálnímu ministerstvu vnitra*¹⁾ (resp. od 1. ledna 1993 „českému“ *Ministerstvu vnitra*), a do 14. října 1990 také *Komisi pro ochranu státního tajemství*²⁾, zákonem o ochraně utajovaných skutečností došlo ke zřízení zcela nového úřadu, který od svého vzniku až doposud nese název *Národní bezpečnostní úřad* (dále také „NBÚ“). NBÚ se tak nabytím účinnosti § 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností dne 1. srpna 1998 stal ústředním orgánem státní správy pro ochranu utajovaných skutečností.³⁾ Od nabytí účinnosti zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále také „zákon o ochraně utajovaných informací“) ke dni 1. ledna 2006 je třeba vzhledem k terminologické změně tímto zákonem zavedené o NBÚ hovořit jako o ústředním orgánu státní správy pro ochranu utajovaných informací.

Ačkoliv lze o NBÚ od jeho vzniku v roce 1998 hovořit jako o gestorovi ochrany utajovaných informací v ČR, byly některé úkoly na úseku ochrany

¹⁾ Srov. § 7 zákona o ochraně státního tajemství.

²⁾ Komise pro ochranu státního tajemství byla pomocným orgánem ministra vnitra Československé socialistické republiky a měla na starosti koordinaci opatření k ochraně státního tajemství.

³⁾ Srov. § 7 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon).

utajovaných informací zákonem svěřeny také zpravodajským službám a Ministerstvou vnitra, potažmo Policii ČR. Dne 1. srpna 2017 pak vznikl Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost (dále také „NÚKIB“), který od NBÚ převzal část agendy ochrany utajovaných informací, a to bezpečnost informačních a komunikačních systémů a kryptografickou ochranu utajovaných informací.⁴⁾ NÚKIB se tak od uvedeného data stal vedle NBÚ dalším ústředním orgánem státní správy, který má ve své působnosti ochranu utajovaných informací.⁵⁾ Je třeba uvést, že NÚKIB fakticky vznikl tak, že se sekce kybernetické bezpečnosti, tedy Národní centrum kybernetické bezpečnosti a Národní centrum PRS (Public Regulated Service – Veřejná regulovaná služba programu Galileo – pozn.red.), a dále také odbor informačních technologií, jakožto původně organizační součást sekce technické, vyčlenily (včetně osob v nich působících) z NBÚ a vytvořily tak základ pro NÚKIB. Navzdory vzniku NÚKIB platí, že převážná část agendy v oblasti ochrany utajovaných informací je nadále svěřena NBÚ.

NBÚ má kromě ochrany utajovaných informací ve své působnosti také agendu *citlivých činností* a s ní související oblast *bezpečnostní způsobilosti*. Problematika citlivých činností je v podstatných aspektech upravena přímo v zákoně o ochraně utajovaných informací a s problematikou ochrany utajovaných informací je do určité míry propojena.⁶⁾ Od 19. října 2011 do 30. července 2017 měl NBÚ ve své působnosti také oblast *kybernetické bezpečnosti*, kterou 1. srpna 2017 převzal NÚKIB.⁷⁾

2. Organizační, personální a finanční souvislosti fungování NBÚ

Postavení NBÚ v rámci státní správy má svá významná specifika. Ačkoliv se jedná o plně civilní státní orgán, který nedisponuje příslušníky ve služebním poměru, nýbrž zaměstnanci v pracovním poměru, má ve své působnosti vysoce citlivé úkoly týkající se národní bezpečnosti, při jejichž plnění spolupracuje zejména se zpravodajskými službami ČR a Policií ČR, tedy s ozbrojenými bezpečnostními sbory, jejichž příslušníci jsou ve služebním poměru.

Skutečnost, že NBÚ nebyl při svém zřízení v roce 1998 zařazen mezi bezpečnostní sbory, souvisí nejspíš s tím, že cílem zákonodárce při zřizování NBÚ bylo, aby vzhledem k neblahým zkušenostem s některými složkami

⁴⁾ Ke změně v působnosti došlo s nabytím účinnosti zákona č. 205/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony.

⁵⁾ Srov. § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon).

⁶⁾ K tomu srov. PAVELKA, I.: Základní instituty ochrany utajovaných informací v ČR. *Správní právo* 5/2017. ISSN 0139-6005, s. 264 a 265.

⁷⁾ K přesunu kompetencí v oblasti kybernetické bezpečnosti z NBÚ na NÚKIB došlo na základě zákona č. 205/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony.

Sboru národní bezpečnosti z doby komunistické diktatury byl garantem ochrany utajovaných informací v ČR orgán ryze civilního charakteru. Jelikož NBÚ není bezpečnostním sborem, nevztahuje se na něj zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Vzhledem k tomu, že NBÚ má ve své působnosti vysoce citlivé úkoly týkající se národní bezpečnosti, byl sídelní objekt NBÚ v dubnu 2000 zařazen mezi objekty zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost.⁸⁾ To znamená, že objekt NBÚ je trvale chráněn Ministerstvem vnitra prostřednictvím příslušníků Policie ČR.

Působnost NBÚ ovlivňuje právní poměry fyzických osob zaměstnaných v NBÚ, pravidla jejich odměňování a organizační věci NBÚ a byla také důvodem vynětí NBÚ z působnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále také „služební zákon“), vztahujícího se na ostatní orgány státní správy. Vzhledem k potřebě přístupu k utajovaným informacím a nutnosti vstupu do zabezpečených oblastí musí být všichni zaměstnanci NBÚ držitelé osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím. Vzhledem k citlivému charakteru většiny činností vykonávaných na NBÚ jsou jakékoliv případné excesy zaměstnanců tohoto úřadu ohrožující ochranu utajovaných informací řešeny neprodleně v rámci personálních a platových opatření. Zaměstnanci vykonávající v rámci NBÚ státní správu jsou vystaveni zasahování do soukromí z důvodu prověřování osobnostní a bezpečnostní způsobilosti. Z uvedených důvodů není zřejmé, proč zákonodárce dosud nepřistoupil ke komplexnější úpravě právních poměrů a odměňování zaměstnanců NBÚ, když je zřejmé, že samotná aplikace zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, bude dříve či později narážet na své mantinely dané soukromoprávní povahou této normy.

V čele NBÚ stojí ředitel, kterého jmenuje po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti vláda, která jej rovněž odvolává. Ředitel NBÚ je odpovědný předsedovi vlády, popřípadě pověřenému členu vlády.⁹⁾ Řediteli NBÚ jsou podřízeny čtyři sekce, a to sekce bezpečnostního řízení, sekce technická, sekce provozně právní a sekce kancelář ředitele Úřadu. V jejich čele stojí náměstci ředitele NBÚ. Přímo řediteli NBÚ jsou pak podřízeny oddělení opravných prostředků, inspekce ředitele NBÚ, útvar interního auditu a bezpečnostní ředitel. Kancelář ředitele NBÚ zastřešuje provádění kontroly a mezinárodní spolupráci v oblasti ochrany utajovaných informací. V čele nejrozsáhlejší sekce bezpečnostního řízení stojí 1. náměstek ředitele NBÚ. Tato sekce se skládá ze čtyř odborů personální bezpečnosti, majících na starosti provádění bezpečnostních řízení, jejichž účastníky jsou fyzické osoby (včetně příslušníků bezpečnostních sborů, avšak s výjimkou příslušníků

⁸⁾ Srov. usnesení vlády z 15. března 1995 č. 152, o ochraně ústavních činitelů České republiky a objektů zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost, v platném znění.

⁹⁾ Srov. § 136 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací.

zpravodajských služeb), z odboru průmyslové bezpečnosti, majícího na starosti bezpečnostní řízení, jejichž účastníky jsou podnikatelé, a z odboru evidenčního šetření a podpory, shromažďujícího údaje evidenčního charakteru a zajišťujícího související administrativu. Sekce technická zastřešuje odbor administrativní a fyzické bezpečnosti a odbor komunikačních a informačních systémů. Součástí tohoto organizačního celku je také Archiv NBÚ. Sekce provozně právní se skládá z odboru právního a legislativního, odboru provozně ekonomického a oddělení kontroly. Sekce kancelář ředitele Úřadu pak zahrnuje odbor personální, odbor bezpečnostní a oddělení mezinárodní spolupráce.¹⁰⁾ Ke konci roku 2016 měl NBÚ celkem 319 zaměstnanců.¹¹⁾

Pokud jde o financování NBÚ, probíhá téměř výhradně ze státního rozpočtu, v němž má NBÚ samostatnou kapitolu 308. Pro představu lze uvést, že výdaje této kapitoly činily v roce 2016 přibližně 371 000 000 Kč. Z této částky činily mzdové výdaje a související odvody přibližně 224 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že NBÚ nevyvíjí žádnou podnikatelskou činnost, má pouze příjmy pocházející z úhrad správních poplatků, vybraných pokut a příjmů z licenčních smluv.¹²⁾ Tyto příjmy je však NBÚ povinen odvést do státního rozpočtu.

3. Úkoly, pravomoci a metody činnosti NBÚ při ochraně utajovaných informací

Z jednotlivých druhů zajištění ochrany utajovaných informací má NBÚ ve své působnosti personální bezpečnost, průmyslovou bezpečnost, administrativní bezpečnost a fyzickou bezpečnost. Zde NBÚ vykonává legislativní působnost, metodickou činnost a kontrolu. Dále zde vede správní řízení a ukládá správní tresty za nedodržení povinností při ochraně utajovaných informací. Je třeba uvést, že metodická činnost, kontrola a ukládání správních trestů nesměruje vůči činnosti zpravodajských služeb a vůči činnosti Ministerstva vnitra při rozhodování a plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací.¹³⁾ NBÚ rovněž plní závazky v těchto oblastech vyplývající z členství ČR v EU, NATO a z mezinárodních smluv závazných pro ČR. NBÚ také vydává bezpečnostní standardy, což jsou utajované soubory pravidel stanovící postupy, technická řešení, bezpečnostní parametry a organizační opatření pro zajištění nejmenší přípustné míry ochrany utajovaných informací.¹⁴⁾

V rámci personální bezpečnosti a průmyslové bezpečnosti NBÚ kromě vykonávání činnosti legislativní, metodické, kontrolní a sankční dále rozhoduje v tzv. *bezpečnostním řízení*. Právě rozhodování v bezpečnostním řízení je nejrozsáhlejší agendou vykonávanou NBÚ, který zde rozhoduje

¹⁰⁾ Srov. organizační strukturu NBÚ dostupnou z: <https://www.nbu.cz/cs/o-nas/957-organizační-struktura/> [cit. 2018-3-19].

¹¹⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 62.

¹²⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 61.

¹³⁾ Srov. § 137 písm. b), § 143 odst. 5 a § 141 zákona o ochraně utajovaných informací.

¹⁴⁾ Srov. § 2 písm. j) zákona o ochraně utajovaných informací.

o žádosti fyzické osoby nebo podnikatele o vydání osvědčení pro přístup k utajované informaci, případně o zrušení platnosti těchto dokladů. NBÚ však tuto působnost nemá, pokud jde o příslušníky, zaměstnance a uchazeče o přijetí do služebního nebo pracovního poměru ke zpravodajské službě a pokud jde o příslušníky policie vybrané v zájmu plnění závažných úkolů policie ministrem vnitra.¹⁵⁾ Pro úplnost je třeba dodat, že do 31. prosince 2003 provádělo bezpečnostní prověrky se souhlasem NBÚ také Ministerstvo obrany, a to u navrhovaných osob v pracovním poměru k Ministerstvu obrany, k ozbrojeným silám ČR, u osob vykonávajících vojenskou činnou službu nebo studujících vojenské školy.¹⁶⁾

V oblasti fyzické bezpečnosti NBÚ provádí mimo jiné certifikaci technických prostředků spočívající v ověřování způsobilosti těchto prostředků k ochraně utajovaných informací.¹⁷⁾ Z důvodů kapacitních, finančních i prostorových možností může NBÚ pověřit provedením dílčích měření, úkonů apod. i jiné subjekty, a to na základě smlouvy o zajištění činnosti.¹⁸⁾

V oblasti poskytování informací v mezinárodním styku NBÚ vede ústřední registr utajovaných informací a schvaluje zřízení registrů utajovaných informací v orgánech státu a u podnikatelů a ve stanovených případech povoluje poskytování utajovaných informací v mezinárodním styku. NBÚ rovněž ke kurýrní přepravě utajovaných informací stupně utajení Přísně tajné, Tajné nebo Důvěrné poskytovaných v rámci mezinárodního styku vydává kurýrní listy a v odůvodněných případech zajišťuje jejich přepravu.

NBÚ se dále vyjadřuje k oznámením a dokladům zadavatelů veřejných zakázek týkajícím se chystaného zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení z důvodu ochrany utajovaných informací, chystaného stanovení opatření k zajištění ochrany utajované informace stupně utajení Důvěrné nebo vyšší v zadávacím řízení, chystaného stanovení požadavku na profesní způsobilost v zadávacím řízení spočívajícího v předložení dokladu prokazujícího schopnost dodavatele zabezpečit ochranu utajovaných informací stupně utajení Důvěrné nebo vyšší nebo oprávnění ke vstupu osob dodavatele do zabezpečené oblasti kategorie Důvěrné nebo vyšší anebo jednací oblasti, nebo chystaného stanovení podmínky na uzavření smlouvy v zadávacím řízení spočívající v předložení dokladu prokazujícího schopnost dodavatele zabezpečit ochranu utajovaných informací stupně utajení Důvěrné nebo vyšší.¹⁹⁾ NBÚ se k uvedeným oznámením zadavatelů veřejných zakázek vyjadřuje ve lhůtě 30 dnů od jejich doručení a poskytuje přehled uvedených oznámení zadavatelů a svých

¹⁵⁾ Srov. § 140 odst. 1 písm. a) a § 141 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací.

¹⁶⁾ Srov. Usnesení vlády ČR č. 1251 ze dne 10. prosince 2003.

¹⁷⁾ Srov. § 47 zákona o ochraně utajovaných informací.

¹⁸⁾ Srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, s. 8.

¹⁹⁾ Srov. § 69 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně utajovaných informací.

vyjádření k nim Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, pro který jsou tyto dokumenty důležitým podkladem pro rozhodování.²⁰⁾

Jako základní metody práce NBÚ na svých internetových stránkách uvádí sběr a získávání informací, analytickou a vyhodnocovací činnost a správní úvahu. Mezi zdroji informací tamtéž uvádí příslušné orgány státu, právnické nebo podnikající fyzické osoby, veřejné zdroje, evidence a registry vedené příslušnými orgány státu a organizacemi a v neposlední řadě samotný prověřovaný subjekt. NBÚ poukazuje na skutečnost, že není oprávněn používat policejní a zpravodajské prostředky, nicméně v rámci bezpečnostního řízení vyžaduje nezbytné informace, popř. provedení šetření od orgánů státu, které jsou oprávněny tyto informace používat.²¹⁾

V rámci bezpečnostního řízení může NBÚ požadovat poskytnutí informací důležitých pro toto řízení po orgánech státu, právnických osobách a fyzických podnikajících osobách. Tyto subjekty jsou pod hrozbou uložení poměrně vysoké pořádkové pokuty povinny požadované informace v třicetidenní lhůtě NBÚ poskytnout.²²⁾ Nemůže-li pak orgán státu, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba požadovanou informaci poskytnout v uvedené lhůtě, je povinna tuto skutečnost oznámit NBÚ.²³⁾

NBÚ přísluší také výslovné oprávnění seznamovat se v potřebném rozsahu s trestními spisy formou nahlížení do spisu.²⁴⁾ Ve Stanovisku Nejvyššího státního zastupitelství k poskytování informací z trestního řízení NBÚ (poř. č. 3/2007) se uvádí, že posouzení rozsahu potřebných informací zjišťovaných NBÚ z trestního spisu náleží v první řadě NBÚ jako orgánu odpovědnému za dodržení zásad zákonnosti postupu a správného vyřízení věci. Podle Nejvyššího státního zastupitelství pak orgánu činnému v trestním řízení náleží posouzení, zda vydání těchto informací neodporuje zákonu, zejména, zda neohrožuje samotný účel trestního řízení, popř. neporušuje jinou zákonnou povinnost (např. povinnost chránit osobní údaje utajovaných svědků či zvláštní povinnost mlčenlivosti, jež byla prolomena pro účely trestního řízení a jejich ochrana musí být mimo trestní řízení nadále zajišťována).²⁵⁾

NBÚ při provádění bezpečnostních řízení vyžaduje informace k prověřovaným osobám rovněž u zahraničních partnerských organizací (v roce 2015 si takto NBÚ vyžádal informace ke 235 osobám).²⁶⁾

²⁰⁾ Srov. § 138 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně utajovaných informací.

²¹⁾ Dostupné z: <https://www.nbu.cz/cs/o-nas/955-o-nas/#otazka01> [cit. 2017-9-7].

²²⁾ Srov. § 117 odst. 7 a § 116 zákona o ochraně utajovaných informací.

²³⁾ Srov. § 118 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací.

²⁴⁾ Srov. § 138 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně utajovaných informací.

²⁵⁾ Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska_Proces/2007/stanovisko%203-2007.pdf. [cit. 2016-12-10].

²⁶⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 11.

K ověření podmínek, jejichž splnění je nutné pro vydání osvědčení pro přístup k utajovaným informacím, si NBÚ vyžádá potřebné informace od příslušných orgánů státu, právnických osob či podnikajících fyzických osob, které s nimi nakládají. NBÚ v souladu s usnesením vlády²⁷⁾ v tomto ohledu úzce spolupracuje zejména se zpravodajskými službami a Policií ČR. Spolupráce probíhá také na základě dohody o postupu při poskytování informací mezi Národním bezpečnostním úřadem, Odborem bezpečnosti Ministerstva obrany, Sekcí dozoru a kontroly Ministerstva obrany, Hlavním velitelstvím Vojenské policie Ministerstva obrany a Agenturou personalistiky Ministerstva obrany z roku 2016.²⁸⁾

4. Podrobněji k legislativní, metodické a kontrolní činnosti vykonávané NBÚ

Legislativní činnost NBÚ zahrnuje jednak přípravu právních předpisů na úseku ochrany utajovaných informací a aktivní účast v rámci meziresortních připomínkových řízeních ohledně návrhů předpisů ostatních předkladatelů (vnější legislativní činnost), jednak přípravu interních aktů řízení v rámci své působnosti (vnitřní legislativní činnost) a dále také projednávání návrhů předpisů EU.

S přípravou právních předpisů na úseku ochrany utajovaných informací úzce souvisí působnost NBÚ spočívající ve vykonávání *metodické činnosti*. Tato činnost směřuje nejen vůči orgánům státu, nýbrž také směrem k právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám majícím přístup k utajovaným informacím a ohledně obecných povinností při ochraně utajovaných informací i vůči fyzickým (nepodnikajícím) osobám.²⁹⁾ Podstatnou součástí metodické činnosti NBÚ je vydávání Věstníku zveřejňovaného na internetových stránkách NBÚ a uveřejňování svým charakterem metodických informací, včetně prohlášení, stanovisek a tiskových zpráv na internetových stránkách NBÚ. Další součástí metodické činnosti NBÚ je poskytování stanovisek jednotlivým orgánům státu a konkrétním osobám. Tato stanoviska mohou být poskytována formou osobních konzultací, písemně a v jednodušších záležitostech také telefonicky. NBÚ provádí metodickou pomoc také přímo u orgánů státu, a popřípadě i u jiných subjektů, a to při výkonu kontroly a při provádění *dohlídek* v průběhu bezpečnostního řízení u podnikatelů.³⁰⁾ Pro názornost lze uvést, že v roce 2016 se metodická činnost zaměřovala především na bezpečnostní řízení a související povinnosti žadatelů o osvědčení pro přístup k utajovaným informacím. Dále metodická činnost směřovala ve značné míře do oblasti administrativní bezpečnosti a fyzické bezpečnosti.³¹⁾

²⁷⁾ Usnesení vlády ČR č. 1381 ze dne 12. prosince 2007.

²⁸⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 11.

²⁹⁾ Srov. § 65 zákona o ochraně utajovaných informací.

³⁰⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 55.

³¹⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 55.

NBÚ vykonává u orgánů státu, právnických osob, podnikajících fyzických osob i nepodnikajících osob majících přístup k utajovaným informacím *kontrolu* (dříve státní dozor) nad dodržováním právních předpisů na úseku ochrany utajovaných informací, jejímž účelem je zjištění skutečného stavu ochrany utajovaných informací u kontrolovaných osob, ověření praktické aplikace předpisů upravujících ochranu utajovaných informací, přispění k zabezpečení ochrany utajovaných informací předcházením neoprávněnému nakládání s nimi, přispění k posilování právního vědomí kontrolovaných osob a sjednocování způsobu aplikace právních předpisů při ochraně utajovaných informací.³²⁾ Shora je uvedeno, že této kontrole nepodléhají pouze zpravodajské služby a Ministerstvo vnitra při rozhodování a plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací. NBÚ může v rámci provádění kontroly požadovat po kontrolovaných subjektech nejen provedení opatření k nápravě, ale také přijmout neodkladná opatření k zajištění ochrany utajovaných informací. Mezi tato neodkladná opatření se řadí odejmutí utajované informace, opatření ke zrušení nebo změně stupně utajení utajované informace nebo k označení utajované informace stupněm utajení.³³⁾ K ověření provedení uložených nápravných opatření a odstranění nedostatků zjištěných při předchozí kontrole slouží následné kontroly. Prováděné kontroly mají buď komplexní charakter, nebo jsou zaměřeny tematicky na určitou dílčí oblast. Provádí se také nárazové kontroly, které mají většinou namátkový charakter. Každoroční vyhodnocování prováděných kontrol ukazuje, že nedostatky se objevují téměř ve všech oblastech ochrany utajovaných informací. Příčinou zjištěných nedostatků je ve většině případů lidské selhání.³⁴⁾

Jestliže příslušná organizační součást NBÚ v rámci provádění kontroly zjistí taková porušení zákonných povinností na úseku ochrany utajovaných informací, u nichž je podezření na spáchání přestupku na úseku ochrany utajovaných informací, dá podnět oddělení právnímu odboru právního a legislativního k zahájení řízení o přestupku na úseku ochrany utajovaných informací. Takových správních řízení projednává oddělení právní každoročně několik desítek. Pro názornost lze uvést, že v roce 2016 bylo pro porušení povinností stanovených zákonem o ochraně utajovaných informací ukončeno celkem 34 správních řízení, z toho ve 14 případech s fyzickými osobami a ve 20 případech s právnickými osobami. Lze dodat, že ve všech uvedených případech došlo ze strany NBÚ k uložení sankce.³⁵⁾ Dopustí-li se jednání, které má znaky přestupku na úseku ochrany utajovaných informací, osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušník některého z bezpečnostních sborů nebo osoba během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, neprojedná jednání, které má znaky

³²⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 49.

³³⁾ Srov. § 144 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací.

³⁴⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 49 až 55.

³⁵⁾ Srov. Výroční zpráva o činnosti NBÚ za rok 2016, s. 5 a 6.

přestupku NBÚ, nýbrž orgán vykonávající nad takovou osobou kázeňskou pravomoc.³⁶⁾ Správním trestem ukládaným NBÚ za spáchané přestupky je *pokuta*, jejíž výše je diferencována v závislosti na porušení povinnosti a na újmě, která by mohla vzniknout nebo již vznikla porušením zákonem chráněného zájmu.

5. Vnitřní kontrola v rámci NBÚ a vnější kontrola činnosti NBÚ

Dodržování pravidel ochrany utajovaných informací v objektech NBÚ a samotnými zaměstnanci NBÚ je průběžně kontrolováno v rámci *vnitřní kontroly*. Tato kontrola je realizována pracovníky zařazenými na odboru bezpečnostním, a to v provozní době i mimo ni. Prověřováno je zabezpečení jednotlivých pracovišť při dlouhodobé i krátkodobé nepřítomnosti zaměstnance, ukládání klíčů od pracoviště, ukládání utajovaných informací v zabezpečených oblastech, popřípadě v úschovných objektech, zabezpečení písemností, zabezpečení výpočetní techniky proti jejímu zneužití nepovolanou osobou, zabezpečení úschovných objektů a dodržování provozního řádu Národního bezpečnostního úřadu.³⁷⁾ Činnosti související s výkonem vnitřní kontroly jednotlivých oblastí působnosti Národního bezpečnostního úřadu uskutečňuje také Inspekce ředitele NBÚ.

Pokud jde o vnější kontrolu činnosti NBÚ, podléhá NBÚ kontrole vykonávané Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR prostřednictvím zvláštního kontrolního orgánu, kterým je sedmičlenná Stálá komise pro kontrolu činnosti NBÚ. Samotné jednání tohoto kontrolního orgánu probíhá zásadně podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Členům tohoto kontrolního orgánu je zákonem umožněno vstupovat v doprovodu ředitele NBÚ nebo zaměstnance pověřeného ředitelem NBÚ do objektů NBÚ. Uvedené komisi jsou ředitelem NBÚ předkládány zprávy o činnosti NBÚ, zprávy o jednotlivých bezpečnostních řízeních, materiály týkající se rozpočtu NBÚ a interní akty řízení NBÚ. Uvedená komise si může vyžádat předložení zprávy o činnosti NBÚ, zprávy o jednotlivých bezpečnostních řízeních a materiálů týkajících se rozpočtu NBÚ. Komise nicméně nemůže zasahovat do personálních pravomocí vedoucích zaměstnanců NBÚ či dokonce nahrazovat jejich řídicí činnost.³⁸⁾ Uvedený kontrolní orgán disponuje oprávněním požadovat od ředitele NBÚ potřebné vysvětlení pro případ, že dospěje k závěru, že činnost NBÚ nezákonně omezuje nebo poškozuje práva a svobody občanů nebo že rozhodovací činnost NBÚ v rámci bezpečnostního řízení je stížena vadami. Současně platí, že kontrolní orgán je povinen každé zjištěné porušení zákona zaměstnancem NBÚ při plnění jeho povinností podle zákona o ochraně utajovaných informací oznámit řediteli NBÚ a předsedovi vlády.³⁹⁾

³⁶⁾ Srov. § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁷⁾ Srov. Výroční zprávu o činnosti Národního bezpečnostního úřadu za rok 2016, s. 58.

³⁸⁾ Srov. § 145 zákona o ochraně utajovaných informací.

³⁹⁾ Srov. § 146 zákona o ochraně utajovaných informací.

Úřední výkon na NBÚ, včetně úředního výkonu v rámci bezpečnostního řízení, podléhá z hlediska případného rozporu s právem a principy dobré správy také kontrole prováděné Veřejným ochráncem práv.⁴⁰⁾

Pokud jde o soudní kontrolu činnosti NBÚ, lze o ní hovořit zejména v souvislosti s řízením o žalobě podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, jakožto dalším oprávněm prostředku proti rozhodnutí vydanému NBÚ v bezpečnostním řízení, resp. v souvislosti s případnou ústavní stížností proti takovému rozhodnutí. Možnost bránit se proti rozhodnutí NBÚ v rámci správního soudnictví je zde však až od roku 2006. Do 31. prosince 2005 bylo možné se proti rozhodnutí ředitele NBÚ vydanému v rámci bezpečnostního řízení bránit pouze podáním oprávněného prostředku ke Kolegiu státních zástupců zřízenému podle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.⁴¹⁾

Systém vnitřní kontroly v rámci NBÚ a vnější kontroly činnosti NBÚ by měl spolu s dalšími právními a institucionálními aspekty fungování NBÚ v současnosti a do budoucna zajistit, aby se již neopakovala situace zejména z let 1999 až 2001, kdy podle vyjádření samotného NBÚ došlo při provádění řady bezpečnostních prověrek k úkonům, které lze označit z pohledu současného nastavení systému provádění bezpečnostního řízení za nestandardní.⁴²⁾

6. Úkoly a pravomoci NÚKIB, zpravodajských služeb a Ministerstva vnitra při ochraně utajovaných informací

Ačkoliv je hlavním gestorem ochrany utajovaných informací v ČR NBÚ, je zákonem o ochraně utajovaných informací dílčí působnost v oblasti ochrany utajovaných informací svěřena také NÚKIB, zpravodajským službám, Ministerstvu vnitra a jím řízené Policii ČR. Postavení uvedených složek ve vztahu k působnosti v ochraně utajovaných informací je značně rozdílné. Zatímco NÚKIB převzal od NBÚ působnost v některých druzích zajištění ochrany utajovaných informací a je tak vedle NBÚ v zásadě spolugestorem ochrany utajovaných informací v ČR, úloha zpravodajských služeb a Ministerstva vnitra, resp. jím řízené Policie ČR, spočívá v oblasti ochrany utajovaných informací zejména ve spolupráci s NBÚ při poskytování informací důležitých pro bezpečnostní řízení, kterými tyto složky disponují, a v provádění šetření ohledně fyzických a právnických osob, požádá-li o to uvedené složky NBÚ. Kromě toho je postavení NÚKIB na straně jedné a zpravodajských služeb na straně druhé odlišné v tom smyslu, že zatímco bezpečnostní řízení ohledně zaměstnanců NÚKIB provádí NBÚ, příslušníky,

⁴⁰⁾ Srov. § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁴¹⁾ Srov. § 77a až § 77k zákona o ochraně utajovaných skutečností ve znění do 31. prosince 2005.

⁴²⁾ Srov. vyjádření NBÚ dostupné z: <https://www.nbu.cz/cs/o-nas/955-o-nas/#otazka12> [cit. 2017-9-23].

zaměstnance a uchazeče o přijetí do služebního nebo pracovního poměru ke zpravodajské službě a příslušníky policie vybrané v zájmu plnění závažných úkolů policie ministrem vnitra NBÚ bezpečnostně neprověřuje. Bezpečnostní prověrku těmto osobám uděluje příslušná zpravodajská služba, resp. Ministerstvo vnitra.

Z jednotlivých druhů zajištění ochrany utajovaných informací má NÚKIB ve své působnosti bezpečnost informačních a komunikačních systémů a kryptografickou ochranu utajovaných informací. Zde NÚKIB vykonává legislativní působnost, metodickou činnost a kontrolu. Dále v rámci uvedené působnosti vede správní řízení a ukládá správní tresty za nedodržení povinností při ochraně utajovaných informací. Je třeba uvést, že obdobně jako je tomu v případě NBÚ, ani metodická činnost, kontrola a ukládání správních trestů ze strany NÚKIB nesměřuje vůči činnosti zpravodajských služeb a vůči činnosti Ministerstva vnitra při rozhodování a plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací.⁴³⁾ V rámci své působnosti na úseku ochrany utajovaných informací NÚKIB rovněž plní závazky vyplývající z členství ČR v EU, NATO a z mezinárodních smluv závazných pro ČR. Součástí NÚKIB jsou také některé úzce specializované součásti, pracoviště a určené skupiny osob tvořící *Národní středisko komunikační bezpečnosti*, *Národní středisko pro distribuci kryptografického materiálu*, *Národní středisko pro měření kompromitujícího vyřazování* a *Národní středisko pro bezpečnost informačních systémů*. NÚKIB v rámci zajištění bezpečnosti informačních a komunikačních systémů provádí certifikaci informačních systémů, kryptografických prostředků, kryptografických pracovišť a stínících komor (slouží k ochraně utajovaných informací před únikem kompromitujícím vyřazováním).⁴⁴⁾ Dále koná v oblasti kryptografické ochrany utajovaných informací zkoušky zvláštní odborné způsobilosti a v oblasti bezpečnosti informačních a komunikačních systémů provádí měření kompromitujícího vyřazování elektrických a elektronických zařízení nakládajících s utajovanými informacemi,⁴⁵⁾ hodnotí jejich způsobilost ochránit utajované informace a zjišťuje kompromitující vyřazování tam, kde se vyskytují nebo budou vyskytovat utajované informace. V rámci spolupráce s NBÚ předává NÚKIB bez zbytečného odkladu NBÚ některá oznámení osob majících přístup k utajovaným informacím, které NÚKIB obdržel v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací. Jedná se jmenovitě o oznámení odpovědné osoby o schválení informačního systému do provozu, oznámení nakládání s kryptografickým materiálem, které způsobilo nebo by mohlo způsobit porušení ochrany utajované informace (oznámení kompromitace kryptografického materiálu) a informování o zastavení provozu informačního nebo komunikačního systému, který nesplňuje podmínky stanovené

⁴³⁾ Srov. § 137 písm. b), § 143 odst. 5 a § 141 zákona o ochraně utajovaných informací.

⁴⁴⁾ Srov. § 137a písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací.

⁴⁵⁾ Jde o tzv. *TEMPEST* měření elektronických zařízení.

v certifikační zprávě, a o zajištění ochrany utajované informace v takovém systému.⁴⁶⁾

Kromě prověřování svých příslušníků, zaměstnanců a uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru k příslušné zpravodajské službě provádí na úseku ochrany utajovaných informací civilní rozvědka (Úřad pro zahraniční styky a informace), civilní kontrarozvědka (Bezpečnostní informační služba) a jednotná vojenská zpravodajská služba integrující rozvědnou i kontrarozvědnou činnost (Vojenské zpravodajství) na písemnou žádost NBÚ šetření ohledně fyzických a právnických osob a související úkony pro účely bezpečnostního řízení podle zákona o ochraně utajovaných informací.⁴⁷⁾ Zjistí-li zpravodajské služby při provádění šetření vykonávaného na základě žádosti NBÚ okolnosti nasvědčující tomu, že držitel příslušného dokladu pro přístup k utajované informaci odpovídajícího stupně utajení (s výjimkou oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené) přestal splňovat podmínky pro jeho vydání, oznámí tuto skutečnost neprodleně NBÚ. Příslušná zpravodajská služba není povinna tak učinit pouze v případě, že by to ohrozilo zájem sledovaný touto zpravodajskou službou.⁴⁸⁾ Zpravodajské služby mají při plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací velmi silné pravomoci. Především jde o možnost použít k získávání informací zpravodajské prostředky podle zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Zpravodajské služby dále využívají údaje ze svých vlastních evidencí, jakož i z evidencí poskytnutých jim NBÚ, a jsou oprávněny bezúplatně požadovat informace od orgánů státu, právnických a podnikajících fyzických osob.⁴⁹⁾

Pokud jde o působnost Ministerstva vnitra na úseku ochrany utajovaných informací, pak kromě prověřování (za součinnosti policie) příslušníků policie vybraných v zájmu plnění závažných úkolů policie ministrem vnitra, Ministerstvo vnitra provádí na žádost NBÚ opatření k evidenční ochraně osobních údajů držitele osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajované informaci nebo jeho manželky, dítěte a rodičů.⁵⁰⁾ Rovněž se Ministerstva vnitra týká povinnost při plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací oznámit neprodleně NBÚ zjištěné okolnosti nasvědčující tomu, že držitel příslušného dokladu pro přístup k utajované informaci odpovídajícího stupně utajení (s výjimkou oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené) přestal splňovat podmínky pro jejich vydání.⁵¹⁾ Policie ČR dále provádí na základě písemné žádosti NBÚ

⁴⁶⁾ Srov. § 34 odst. 5, § 43 odst. 2 a § 69 odst. 1 písm. f) a h) zákona o ochraně utajovaných informací.

⁴⁷⁾ Srov. § 140 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací.

⁴⁸⁾ Srov. § 140 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací.

⁴⁹⁾ Srov. § 140 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací.

⁵⁰⁾ Srov. § 141 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací.

⁵¹⁾ Srov. § 141 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací.

v rámci své působnosti úkony v rámci bezpečnostního řízení.⁵²⁾ Pravomoci Ministerstva vnitra při plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací spočívají zejména ve využívání údajů z jeho vlastních evidencí a z evidencí poskytnutých mu NBÚ a v oprávnění bezúplatně požadovat informace od orgánů státu, právnických a podnikajících fyzických osob.⁵³⁾

7. Závěr a úvahy *de lege ferenda*

Autor tohoto článku je přesvědčen, že institucionální zajištění ochrany utajovaných informací, které bylo zvoleno v ČR, tj. vytvoření specializovaného ústředního orgánu státní správy civilního charakteru, se jednoznačně osvědčilo. Koncept civilního úřadu spolupracujícího s bezpečnostními sbory znamená, že NBÚ není oprávněn používat policejní a zpravodajské prostředky, a že nezbytné informace a provedení šetření v rámci bezpečnostního řízení vyžaduje od zpravodajských služeb, Ministerstva vnitra, Policie ČR, případně jiných orgánů státu. Toto rozdělení pravomocí nutných pro zajištění průběhu bezpečnostního řízení je také jistou pojistkou nezávislosti průběhu bezpečnostního řízení. Přitom se vzhledem k možnosti obrátit se s žádostí o provedení šetření na zpravodajské služby a Policii ČR nijak nesnižují možnosti NBÚ zjistit, zda prověřovaná osoba splňuje podmínky pro vydání osvědčení pro přístup k utajovaným informacím. S tím souvisí také důležitá povinnost zpravodajských služeb a Ministerstva vnitra oznámit neprodleně NBÚ šetřením zjištěnou skutečnost, že jsou zde okolnosti nasvědčující tomu, že držitel příslušného dokladu pro přístup k utajovaným informacím přestal splňovat podmínky pro jeho vydání.

Ačkoliv se autor tohoto článku ztotožňuje s vynětím NBÚ z působnosti služebního zákona, domnívá se současně, že specifika spojená zejména s citlivým charakterem většiny činností vykonávaných na NBÚ by si zasloužila komplexněji upravit právní poměry a odměňování zaměstnanců NBÚ, a to nejspíše přímo v zákoně o ochraně utajovaných informací.

Případný dopad na kvalitu ochrany utajovaných informací v ČR spojený s přesunutím působnosti v oblasti bezpečnosti informačních a komunikačních systémů a kryptografické ochrany utajovaných informací z NBÚ na NÚKIB, bude možné analyzovat nepochybně až s delším časovým odstupem. Nicméně vzhledem k tomu, že NÚKIB fakticky vznikl tak, že se příslušné organizační složky NBÚ včetně osob v nich působících vyčlenily z NBÚ, nelze primárně očekávat negativní dopad uvedeného meziresortního přesunu působnosti. Spíše lze předpokládat, že v rámci NÚKIB budou vzhledem k celkovému zaměření tohoto úřadu uvedené agendy v budoucnu více propojeny s oblastí kybernetické bezpečnosti.

⁵²⁾ Srov. § 141 odst. 5 část věty za středníkem zákona o ochraně utajovaných informací.

⁵³⁾ Srov. § 141 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací.

Velmi pozitivně lze hodnotit poměrně silnou pravomoc NBÚ požadovat v rámci provádění kontroly po kontrolovaných subjektech přijetí neodkladných opatření k zajištění ochrany utajovaných informací. Tato pravomoc zcela odpovídá vážnosti, s níž je třeba přistupovat k ochraně utajovaných informací.

Jako příhodnou lze označit právní úpravu kontroly NBÚ vykonávané sedmičlennou Stálou komisí pro kontrolu činnosti NBÚ jakožto zvláštním kontrolním orgánem Poslanecké sněmovny. Možnost kontroly NBÚ ze strany zákonodárného sboru zcela odpovídá působnosti a pravomocem NBÚ a přispívá k zajištění apolitického charakteru NBÚ. Za potenciálně velmi důležitou lze označit pravomoc Stálé komise pro kontrolu činnosti NBÚ nechat si předložit zprávy o jednotlivých bezpečnostních řízeních. Pozitivně lze hodnotit také povinnost kontrolního orgánu oznamovat každé zjištěné porušení zákona zaměstnancem NBÚ při plnění jeho povinností podle zákona o ochraně utajovaných informací jak řediteli NBÚ, tak i předsedovi vlády.

Shrnutí:

Článek se zabývá institucionálním zajištěním ochrany utajovaných informací v ČR, a to zejména působením Národního bezpečnostního úřadu v rámci ochrany utajovaných informací. Po úvodním slovu se článek věnuje organizačním, personálním a finančním souvislostem fungování Národního bezpečnostního úřadu. Pozornost je věnována právní úpravě působnosti a pravomocí Národního bezpečnostního úřadu a metodám činnosti Národního bezpečnostního úřadu při ochraně utajovaných informací. Podrobněji se článek věnuje legislativní, metodické a kontrolní činnosti vykonávané Národním bezpečnostním úřadem. Článek se věnuje také vnitřní kontrole v rámci Národního bezpečnostního úřadu a vnější kontrole činnosti Národního bezpečnostního úřadu. Diskutovány jsou také úkoly a pravomoci dalších orgánů státu, v jejichž působnosti je ochrana utajovaných informací. V závěru autor prezentuje některé úvahy *de lege ferenda*.

Institutional arrangements in the area of the classified information protection – summary:

The article deals with the institutional arrangements within the framework of the protection of classified information in the Czech Republic, especially with the role of the National Security Authority in the protection of classified information. After the introductory word, the article focuses on the organizational structure, personal consequences and financial costs of functioning of the National Security Authority. Attention is paid to the legal regulation of the competence and powers of the National Security Authority and to the methods of the National Security Authority's activities in the protection of classified information. In more detail the article deals with the legislative, methodological and control activities carried out

by the National Security Authority. The article also focuses on internal control within the National Security Authority and external control of the National Security Authority's activities. The tasks and powers of other state authorities in charge of the protection of classified information are also discussed. In conclusion, the author presents some considerations *de lege ferenda*.